



KEBIJAKAN LUAR NEGERI JEPANG TERHADAP PEMBERLAKUAN ZONA IDENTIFIKASI PERTAHANAN UDARA CINA

Faustina Tamisari¹, Dudy Heryadi²

¹Pascasarjana Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik;
Universitas Padjadjaran; email: faustina.tamisari@gmail.com

²Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik;
Universitas Padjadjaran; email: dudy.heryadi@unpad.ac.id

Abstract

This research aims to scrutinize and analyze the Japan's foreign policy on the implementation of China's Air Defense Identification Zone using the neorealism perspectives of defensive and offensive realism concepts. The Senkaku Islands dispute has become one of the most controversial territorial disputes in Asia. Japan and China had been disputing over the Islands status since 1970s. The conflict has escalated to a higher level in 2013 when China established the Air Defense Identification Zone. Post to the establishment of this zone, both China and Japan has coresponded to any measures exercised by each other in defending their legitimacies on Senkaku Islands.

Keywords: *Air Defense Identification Zone, foreign policy, Senkaku Islands dispute, territorial sovereignty*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengkaji kebijakan luar negeri Jepang atas pemberlakuan Zona Identifikasi Pertahanan Udara Cina, dilihat dari konsep realisme defensif dan realisme ofensif dalam perspektif neorealisme. Sengketa Kepulauan Senkaku menjadi salah satu sengketa kedaulatan teritorial yang paling kontroversial di Asia. Jepang dan Cina telah berselisih paham terkait status kepulauan tersebut sejak 1970-an. Konflik semakin memanas pada tahun 2013 ketika Cina membentuk Zona Identifikasi Pertahanan Udara. Pasca dibentuknya zona ini, baik Cina ataupun Jepang saling menanggapi setiap tindakan yang dilakukan oleh kedua negara untuk membela legitimasi masing-masing di Kepulauan Senkaku.

Kata Kunci: *Air Defense Identification Zone, kebijakan luar negeri, kedaulatan teritorial, sengketa Kepulauan Senkaku*

Pendahuluan

Asia Timur merupakan kawasan yang terletak di antara Rusia pada bagian utara, dan Asia Selatan serta Asia Tenggara di bagian Selatan. Jepang dan Cina merupakan negara dominan di kawasan Asia Timur mengingat keduanya merupakan negara dengan kekuatan ekonomi terbesar. Tidak dapat dipungkiri bahwa di wilayah Asia Timur terdapat banyak sekali konflik, terutama konflik sengketa wilayah¹ yang mengganggu stabilitas keamanan. Dari berbagai konflik yang terjadi, salah satu permasalahan yang menjadi sorotan dunia internasional adalah sengketa wilayah perebutan Kepulauan Senkaku atau Diaoyu antara Jepang dan Cina. Sengketa Kepulauan Senkaku dilandasi kepentingan kedua negara atas sumber daya yang melimpah². Konflik Senkaku berlangsung sejak tahun 1972 dan, hingga saat ini, kedua negara belum menemukan titik terang. Bermula dari sengketa wilayah Kepulauan Senkaku inilah, pada akhirnya menjadikan Cina mengambil langkah dengan membentuk Zona Identifikasi Pertahanan Udara yang diberlakukan pada 23 November 2013³.

Melalui analisis sengketa Kepulauan Senkaku, tulisan ini bertujuan untuk mengkaji bagaimana kepentingan nasional menjadi salah satu penentu arah interaksi suatu negara dengan negara lain. Kepentingan nasional sendiri didefinisikan sebagai alat untuk menjelaskan, membenarkan, menawarkan, menegur kebijakan luar negeri suatu negara, menjadi tujuan awal perumusan dan terbentuknya sebuah kebijakan luar negeri. Menurut Morgenthau, *"The meaning of national interest is survival—the protection of physical, political and cultural identity against encroachments by other nation-states"* (Morgenthau, 1951: 43). Dari sudut pandang inilah kemudian para pemimpin negara menurunkan kebijakan spesifik terhadap negara lain yang sifatnya dapat berupa kerjasama atau konflik. Pandangan ini menjadikan setiap negara memiliki kepentingan untuk mencapai kekuatan yang lebih besar dalam bentuk apapun sehingga mampu mempertahankan kontrol suatu negara terhadap negara lain. Demikian pula dengan

¹ Konflik seperti yang terjadi di Laut Cina Selatan yang mempersengketakan Pulau Spatly dan Paracel, lalu juga konflik sengketa pulau Dokdo antara Jepang dan Korea, juga kasus sengketa Kepulauan Senkaku antara Jepang dan Cina termasuk salah satunya.

² Perairan Laut Cina Timur menyimpan cadangan minyak dan gas alam, serta hidrokarbon. Kemudian sumber daya yang diketahui melimpah di Laut Cina Timur tersebut menjadi hal yang diperebutkan oleh Cina dan Jepang. Diambil 25 Oktober 2016 dari https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/regions_of_interest/East_China_Sea/eastchina_sea.pdf

³ Keterangan pengaktifan AZID diambil 25 Oktober 2016 dari <http://www.globalsecurity.org/military/world/china/adiz.htm>

Jepang dan Cina yang pada dasarnya adalah pilar di Asia Timur, maka kepentingan nasional keduanya tercermin dalam sikap dan kebijakan yang diambil oleh masing-masing negara.

Permasalahan muncul ketika kepentingan suatu negara saling tumpang tindih, bahkan bertabrakan sehingga dapat menghasilkan konflik. Tidak jarang pula terdapat persinggungan kepentingan nasional yang berujung pada masalah keamanan nasional. Dalam konteks inilah Asia Timur dilanda oleh dilema keamanan pelik (Collins, 2000: 113). Salah satunya adalah masalah kebutuhan sumber daya alam yang memicu konflik di beberapa wilayah Asia. (Klare, 2001). Di sisi lain, persinggungan kepentingan nasional dan adanya konflik akan berdampak pada hubungan dan kerja sama yang terjalin antara satu negara dengan negara lain. Pembentukan dan deklarasi Cina atas Zona Identifikasi Pertahanan Udara yang terjadi pada saat terdapat eskalasi konflik semakin memperkeruh hubungan kedua negara. Sikap Cina sendiri diyakini sebagai bentuk pertahanan untuk melindungi kedaulatan dan keamanan negaranya. Hubungan antara Jepang dan Cina yang merupakan raksasa ekonomi Asia, semakin tidak menentu dengan diberlakukannya Zona Identifikasi Pertahanan Udara oleh Cina (IMF, 2016).

Dalam sejarah perkembangan hubungan internasional, Zona Identifikasi Pertahanan Udara sendiri pertama kali dideklarasikan oleh Amerika pada tahun 1950. Zona Identifikasi Pertahanan pertama di dunia tersebut bertujuan untuk mengurangi resiko serangan dadakan Uni Soviet. Saat ini Amerika telah memiliki lima zona, yaitu di Pantai Timur, Pantai Barat, Alaska, Hawaii dan Guam (Welch, 2013). Selain Amerika, saat ini beberapa negara mulai mendeklarasikan Zona Identifikasi Pertahanan Udara dan semakin banyak yang melakukan hal serupa terutama setelah peristiwa 9/11. Diantaranya adalah Jepang dan Korea Selatan yang juga memiliki Zona Identifikasi Pertahanan Udara. Namun tindakan Cina ini mendapat respons negatif dari negara Asia Timur dan beberapa negara lainnya. Cina dianggap telah melanggar dasar kebiasaan hukum Internasional dalam penetapan Zona Identifikasi Pertahanan Udara (Dutton, 2006). Protes dilakukan oleh Pemerintah Jepang karena Cina secara sepihak menetapkan ruang udaranya di atas Kepulauan Senkaku yang pada *status quo* berada di jangkauan Zona Identifikasi Pertahanan Udara milik Jepang. Perluasan ini menjadikan klaim Zona Identifikasi Pertahanan Udara Cina tumpang tindih dengan Zona Identifikasi Pertahanan Udara Jepang. Fenomena ini memicu kemarahan Jepang atas tindakan sepihak Cina, karena

selain klaim sepihak, pemberlakuan Zona Identifikasi Pertahanan Udara Cina dipandang melanggar kebebasan untuk dapat terbang di atas Laut Cina Timur sebagai laut bebas yang telah ditetapkan melalui prinsip-prinsip hukum internasional.

Langkah-langkah yang diambil Cina dianggap tidak memiliki validitas apapun pada Jepang dan jika mengacu pada hukum internasional yang berlaku, Cina seharusnya segera mencabut kebijakan yang dapat melanggar kebebasan terbang di atas laut bebas karena dapat memicu hal tidak terduga dan berbahaya. Hal ini diungkapkan sendiri oleh Perdana Menteri Jepang, Shinzo Abe yang menolak manuver Cina di wilayah sengketa⁴. Hubungan kedua negara semakin memanas, setelah sebelumnya mencapai titik ketegangan tertinggi dengan adanya kasus sengketa kepemilikan wilayah Kepulauan Senkaku. Hubungan diplomatik yang sudah berlangsung lebih dari 40 tahun sering diwarnai oleh ketegangan, terutama karena adanya persoalan sengketa kepemilikan wilayah Kepulauan Senkaku yang memiliki status *terra nullius*⁵ tersebut. Dalam beberapa aspek, Jepang dan Cina memang melakukan berbagai kerja sama karena didorong oleh kebutuhan masing-masing. Dalam bidang ekonomi, keduanya adalah mitra dagang utama yang saling menguntungkan. Namun terdapat beberapa tindakan yang memicu memanasnya hubungan kedua negara, salah satunya adalah tindakan Cina yang mendeklarasikan Zona Identifikasi Pertahanan Udara di luar batas hukum nasionalnya. Tulisan ini akan mengelaborasi bertujuan untuk menganalisis dan mengkaji kebijakan luar negeri Jepang dalam merespon pemberlakuan Zona Identifikasi Pertahanan Udara oleh Cina, dilihat dari konsep realisme defensif dan realisme ofensif dalam perspektif neorealisme.

Tinjauan Pustaka

⁴ Pernyataan Abe diambil 22 Mei 2016 dari

<http://www.tempo.co/read/news/2013/11/25/118532197/Jepang-Protes-Manuver-Cina-di-Wilayah-Sengketa>

⁵ Dalam hukum internasional, "*terra nullius*" describes territory that nobody owns so that the first nation to discover it is entitled to take it over, as '*finders keepers*'. Secara singkat, *terra nullius* berarti daerah tidak berpenghuni, diambil 25 Oktober 2016 dari

http://www.nfsa.gov.au/digitalllearning/mabo/tn_01.html

Neorealisme

Neorealisme merupakan pendekatan yang dipelopori oleh Kenneth Waltz pada tahun 1979 dengan mengaplikasikan elemen dari realisme klasik dan realisme neoklasik sebagai titik awal pemikirannya (Jackson dan Sorensen, 1999: 84). Neorealisme muncul sebagai respon atas tantangan yang dikemukakan oleh teori independensi dan sebagai koreksi terhadap pendekatan realisme yang mengabaikan kekuatan ekonomi. Pendekatan ini merupakan pengembangan dari konsep realisme. Tidak seperti pemikiran Morgenthau dalam realisme yang berpijak pada sifat dasar manusia dan etika kenegaraan (Morgenthau, 1985), Waltz tidak mengindahkan kedua hal tersebut. Waltz cenderung untuk memberikan penjelasan secara ilmiah akan sistem politik internasional. Pemikiran ini merupakan teori ilmiah dalam hubungan internasional yang membawa kita pada pandangan bahwa kita dapat memiliki ekspektasi bagaimana suatu negara bersikap dengan cara yang dapat diprediksi. Waltz menyatakan bahwa neorealisme mencoba untuk “*abstract from every attribute of states except their capabilities*” (Waltz, 1979: 99).

Beberapa konsep realisme masih dipegang oleh neorealisme, seperti halnya pemahaman bahwa hubungan antar negara merupakan hubungan yang konflikual karena adanya sistem yang anarkis dalam sistem internasional. Dalam pandangan Waltz, pendekatan dalam hubungan internasional yang terbaik memfokuskan pada struktur sistem, unit-unit yang berinteraksi, kesinambungan dan perubahan sistem. Jadi neorealisme menekankan kepada struktur sistem internasional, bukan kepada negara. Dengan unit analisisnya berupa interaksi antara satu negara dengan negara lain dalam satu ruang lingkup. Neorealisme disebut juga sebagai ‘realisme struktural’, yang berasumsi bahwa manusia terdiri dari beberapa struktur sistem yang bekerjasama, begitu pula dengan negara yang seharusnya dilihat dari segala aspek strukturalnya, bukan hanya aspek kekuasaan atau politik saja (Waltz dalam Burchill, 2005: 35).

Realisme Defensif

Realisme defensif merupakan elemen penting yang terdapat dalam neorealisme atau realisme struktural. Waltz berpendapat bahwa sifat anarkis dari sistem internasional akan mendorong negara untuk mengambil kebijakan yang bersifat defensif dan moderat. Alasannya adalah karena negara secara intrinsik tidak agresif, dan permasalahan utama dari suatu negara bukanlah untuk memaksimalkan kekuatan, tetapi untuk

mempertahankan posisinya di dalam sistem (Waltz, 1979). Dilema keamanan menjadi asumsi yang paling utama dalam konsep realisme defensif. Karena sistem internasional bersifat anarki, maka *survival* merupakan motif utama suatu negara. Dalam konsep ini, suatu negara selalu memandang segala sesuatunya dengan pesimis dan tidak mempercayai intensi dari negara lain (Baylis, 2005). Maka dari itu, negara selalu berusaha untuk memaksimalkan tingkat keamanan nasional negaranya baik dari ancaman internal maupun eksternal. Kondisi inilah yang menimbulkan dilema keamanan⁶. (Waltz, 1979: 126).

Realisme Ofensif

Realisme defensif bertolak belakang dari realisme ofensif yang berpendapat bahwa sistem yang anarki mendorong negara untuk melakukan ekspansi wilayah secara agresif dan melakukan tindakan yang keras untuk memastikan peningkatan keamanan negara melalui kekuatan negara, sehingga melakukan tindakan defensif⁷ lebih diperlukan⁸ (Mearsheimer, 2001). Realisme ofensif memiliki keyakinan akan tiga pola umum perilaku, yakni: *fear*, *self-help*, dan *power maximization*. Karena ada pandangan bahwa negara yang memiliki kekuatan dan kapabilitas yang besar, akan berpikir dan bertindak secara ofensif terhadap negara lain (Mearsheimer, 2001: 32). Realisme ofensif menganggap negara sebagai aktor yang memaksimalkan kekuatan yang agresif, dan bukan sebagai bentuk dari memaksimalkan keamanan. Mearsheimer berpendapat bahwa realisme ofensif yang pada dasarnya mendorong negara untuk terus-menerus memperkuat hegemoni yang agaknya mustahil dalam sistem internasional saat ini (Mearsheimer, 2001: 146). Tidak hanya dalam realisme defensif, tetapi dilemma keamanan juga dapat terjadi di dalam konsep realisme ofensif.

Realisme ofensif memiliki pandangan bahwa langkah-langkah yang diambil negara diperlukan untuk meningkatkan keamanan negaranya sendiri biasanya akan menurunkan

⁶ Konsep ofensif-defensif dalam realisme defensif dapat menjelaskan tingkat ancaman yang timbul dari dilema keamanan, (Lynn-Jones, 1995: 660–691)

⁷ Melalui pandangan konsep realisme defensif, suatu negara dapat keluar dari kondisi dilema keamanan ketika suatu negara berhasil mengeluarkan tindakan defensif yang baik, sesuai dengan kapabilitas yang dimiliki (Walt, 1998: 29-32, 34-46)

⁸ Ada beberapa keadaan dimana tindakan yang dilakukan itu sulit untuk dibedakan, apakah termasuk kedalam tindakan yang ofensif atau defensif - karena ada beberapa senjata yang dimana seharusnya itu untuk defensif, bisa digunakan untuk ofensif juga (Mearsheimer, 2001: 31); (Waltz, 1979: 126); (Jervis, 1978: 186-214)

tingkat keamanan negara lain. Maka dari itu, sulit bagi suatu negara untuk terus meningkatkan kekuatan tanpa mengancam kelangsungan hidup negara lainnya (Mearsheimer, 2001: 36). Tentu saja dilema keamanan tidak akan terjadi jika negara berhasil diyakinkan dengan premis bahwa negara lain dijamin secara pasti tidak akan melakukan serangan terlebih dahulu (Wagner, 2007: 26). Penggunaan konsep neorealisme disini sebagai *grand theory* dan sekaligus untuk membantu menganalisis kebijakan yang dikeluarkan bila dilihat dengan konsep realisme ofensif dan realisme defensif yang merupakan varian konsep dari neorealisme. Analisis ini bertujuan untuk melihat termasuk dalam konsep apa tindakan yang dilakukan oleh Jepang dan juga Cina dalam mengeluarkan kebijakannya, dan menilai bagaimana seharusnya negara-negara tersebut bertindak dalam studi kasus ini.

Pembahasan

Kebijakan Luar Negeri dalam Perspektif Strategi

Kebijakan Luar Negeri menurut Mark R. Amstutz (2013) yaitu “*explicit and implicit actions of governmental officials design to promote national interest beyond a country’s territorial boundary*”. Sedangkan menurut Holsti (1992: 107) adalah “semua tindakan serta aktivitas negara terhadap lingkungan eksternalnya dalam upaya memperoleh keuntungan dari lingkungan tersebut, serta hirau akan berbagai kondisi internal yang menopang formulasi tindakan tersebut”. Suatu negara dalam menjalankan kerjasama internasional selalu berhubungan dengan negara lain. Maka kebijakan yang diambil oleh pemerintah tidak hanya berkenaan dengan perihal dalam negeri saja, tetapi juga berkaitan dengan kebijakan luar negeri, karena bagaimanapun dibutuhkan suatu pedoman untuk mengetahui pola perilaku dan interaksi negara. Adapun Kebijakan luar negeri yang baik selalu dilatarbelakangi oleh proses pengambilan keputusan yang baik juga (Breuning, 2007: 8-9). Hal ini menimbulkan *International Affairs* yang memicu negara-negara untuk mengerluarkan berbagai kebijakan luar negeri sebagai langkah bertahan (Wicaksana, 2007: 18-29). Kebijakan luar negeri tidak hanya mengenai masalah perang melulu, walau pada awalnya memang kajian kebijakan luar negeri dibentuk setelah perang dunia kedua, namun seiring berjalannya waktu, kebijakan luar negeri tidak lagi hanya mengkaji masalah perang, namun juga soal ekonomi, sosial, budaya dan berbagai permasalahan lain.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan konsep kebijakan luar negeri melalui perspektif model strategi. Asumsi dasar dari model ini adalah bahwa negara dapat dianggap sebagai aktor yang berupaya untuk memaksimalkan pencapaian dari tujuan utama mereka berdasarkan kalkulasi rasional di dalam ranah politik global (Jensen, 1982: 5). Fokus dari model ini adalah, bahwa ia menekankan pada interaksi antar pihak yang terlibat dalam mengkaji suatu peristiwa hanya dari sudut pandang pihak yang memberikan tanggapan atau respon saja (Jensen, 1982: 6). Kebijakan luar negeri suatu negara dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu struktur sistem internasional, persepsi elit, strategi negara lain, dan kapabilitas yang dimiliki negara tersebut (Lovell, 1970: 98-101). Keempat faktor ini menentukan corak interaksi antar negara dalam perspektif strategi, yang terdiri dari: *leadership strategy*, *confrontation strategy*, *accommodative strategy*, dan *concordance strategy* (Lovell, 1970: 98-101).

Leadership strategy menjelaskan adanya posisi pengawasan melalui cara persuasi dan tawar-menawar daripada melalui cara kekerasan, tapi hal tersebut tidak melepas kemungkinan bahwa cara kekerasan pun dapat dibarengi dengan cara persuasi (Yani, 2008: 2). Pada tipe strategi ini suatu negara menganggap kapabilitasnya superior. *Concordance strategy* mengacu pada adanya suatu kepentingan yang saling menguntungkan. Namun, jika suatu negara (negara X) menyadari bahwa kapabilitas yang dimiliki lebih rendah daripada negara lainnya (negara Y), maka para pembuat keputusan negara Y akan berusaha untuk terus menjalin hubungan yang baik dan harmonis dengan negara X, dengan cara menghindari perumusan kebijakan luar negeri yang dapat menimbulkan konflik. Dalam *confrontation strategy*, negara X akan mencoba untuk mempertajam dan memfokuskan isu-isu yang berpotensi mengandung konflik kepentingan dengan negara Y, dan memaksa negara Y untuk memodifikasi posisinya melalui pengakuan terhadap superioritas dari kapabilitas negara X. Di lain pihak, dengan adanya pengakuan negara Y terhadap superioritas kapabilitas negara X, maka diharapkan negara Y akan mencoba untuk membuat strategi penyesuaian-penyesuaian, (*accommodation strategy*) untuk menghindari konflik, meskipun ada kemungkinan di waktu mendatang negara Y akan menerapkan strategi konfrontasi ketika kapabilitas negara Y meningkat.

Dalam penelitian ini, Cina mengeluarkan kebijakan Zona Identifikasi Pertahanan Udara sebagai salah satu bentuk strategi untuk menghadapi Jepang itu sendiri dalam

sengketa Kepulauan Senkaku untuk mempertahankan legitimasi klaim kepemilikan kepulauan tersebut. Penulis menggunakan konsep kebijakan luar negeri perspektif strategi untuk menganalisis kebijakan kedua negara, yaitu Jepang dan Cina, dikaitkan dengan empat faktor yang mempengaruhi suatu kebijakan berdasarkan konsep yang dikemukakan oleh Lovell. Penulis juga menggunakan konsep stimulus-respon yang merupakan bentuk ‘aksi dan reaksi’, dimana kebijakan Cina melalui Zona Identifikasi Pertahanan Udara akan dikaji sebagai bentuk stimulus atas tindakan yang dilakukan Jepang sebagai bentuk respon terhadap kebijakan Cina tersebut. Dikaitkan dengan tiga tingkat konsepsi kebijakan luar negeri, stimulus berada pada tingkat kedua, yakni sebagai suatu perangkat komitmen dan rencana untuk bertindak. Sedangkan respon berada pada tingkat ketiga yaitu sebagai bentuk perilaku. Maka konsep kebijakan luar negeri dan stimulus-respon dalam penelitian ini menjadi konsep terpenting.

Non-acceptance and Non-recognition Policy sebagai bentuk Respon Jepang
Zona Identifikasi Pertahanan Udara Cina yang ditetapkan pada tanggal 23 November 2013, mendapatkan respon negatif, tidak hanya oleh Jepang tetapi juga oleh Amerika dan negara tetangga lainnya di Asia. Bagi Jepang, tentu tindakan ini melanggar hak kebebasan penerbangan pada wilayah ruang angkasa internasional yang merupakan prinsip dasar dari hukum internasional, dan tentunya akan memberikan dampak serius terhadap penerbangan internasional. Pada tanggal 24 November, sehari setelah kebijakan tersebut berlaku, secara resmi Jepang melakukan protes dan meminta Cina untuk menarik kembali kebijakan yang sudah diberlakukan tersebut karena tidak memiliki validitas apapun, dan Jepang mengkhawatirkan sikap Cina yang berusaha untuk merubah *status quo* atas wilayah sengketa Kepulauan Senkaku⁹. Dikhawatirkan jika Cina tetap meneruskan kebijakan tersebut, kemungkinan akan terjadi hal yang tidak diinginkan oleh kedua belah pihak, dan tentunya akan meningkatkan ketegangan di wilayah sengketa. Selain itu, hubungan bilateral dalam bidang ekonomi bagi kedua negara sudah terjalin lama dan masing-masing negara sudah berada dalam fase saling ketergantungan. Jika konflik sengketa tersebut semakin menegang, Jepang tentu juga khawatir jika harus kehilangan relasi ekonomi yang penting.

⁹ Pernyataan dalam Ministry of Foreign Affairs of Japan diambil dari http://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_000098.html

Walaupun pada tanggal 24 November 2013 Jepang telah melakukan protes dan meminta Cina untuk menarik kembali kebijakannya, namun Cina tidak bersedia dan tetap memberlakukan zona tersebut. Bahkan Cina mengerahkan *People Liberation Army* untuk melakukan patrol di sekitar Laut Cina Timur. Jepang pada tanggal 25 November 2013, memberlakukan kebijakan *non-recognition* dan *non-acceptance* terhadap Zona Identifikasi Pertahanan Udara, dan akan terus meningkatkan kerja sama, terutama dalam bidang pertahanan dan keamanan dengan sekutunya, Amerika Serikat, serta mengkoordinasikan negara-negara yang memiliki kepentingan yang sama dengan Jepang akan keamanan di kawasan regional. Jepang, dengan mitra komunitas internasionalnya akan secara tegas memaksa Cina untuk mengendalikan diri dan tetap akan selalu merespon tindakan Cina secara tegas namun tenang.

Alasan Jepang memberlakukan kebijakan *non-recognition* dan *non-acceptance* adalah, jika melihat dari poin peraturan Zona Identifikasi Pertahanan Udara, peraturan tersebut bersifat memaksa. Dikatakan bahwa jika negara-negara yang melintas tidak mau untuk bekerjasama dan bahkan menolak untuk menaati peraturan tersebut, Cina akan mengambil langkah darurat. Unsur paksaan itu membuat Jepang tidak mau mengakui dan tidak menerima peraturan tersebut, yang tidak memiliki validitas apapun. Jika Zona Identifikasi Pertahanan Udara diberlakukan di dalam wilayah yurisdiksinya, dan Cina memberlakukan zona tersebut pada titik-titik tertentu, maka Cina menganggap zona yang dicakup masih berada di dalam wilayah yurisdiksinya. Jepang menyadari, jika pemerintahannya mengikuti peraturan yang diberlakukan Cina tersebut, maka secara tidak langsung Jepang mengakui kedaulatan Cina atas Kepulauan Senkaku. Melalui kebijakan penolakan ini, Jepang dengan tegas memberikan wewenang kepada seluruh perusahaan penerbangan Jepang untuk tidak memberikan rencana penerbangan dan melaporkan identitas diri kepada Cina karena dianggap akan mengganggu dan mengancam keselamatan penumpang pesawat.

Pemberlakuan Zona Identifikasi Pertahanan Udara Cina hanya bersifat sebagai instrumen legitimasi Kepulauan Senkaku, karena pada praktiknya tindakan tersebut hanya bersifat sebagai ‘macan kertas’ (Pattiradjawane, 2017). Namun hal ini tidak membuat Jepang menjadi lengah. Jepang sendiri tetap akan berusaha menjaga keamanan nasional negaranya dan juga keamanan regional, dan akan merespon dengan tindakan atau mengeluarkan kebijakan tertentu, yang akan disesuaikan dengan langkah Cina

berikutnya, seperti halnya rencana untuk amandemen konstitusi Jepang pasal 9 (Takonai, 2017). Sejak inaugurasi Shinzo Abe pada Desember 2012, Abe memiliki komitmen untuk tetap menjadi negara yang penuh damai, dan hal tersebut yang mendasari kebijakan luar negerinya, dan pada tanggal 5 Januari, Perdana Menteri Shinzo Abe menegaskan bahwa pemerintahannya akan tetap berada dalam jalur "*proactive contribution to international peace*" dalam konferensi pers pertamanya di tahun 2015. Kunci keamanan nasional adalah untuk menciptakan lingkungan internasional yang stabil dan dapat diprediksi, dan mencegah munculnya ancaman. Dengan demikian, perlu bagi Jepang untuk mewujudkan tatanan internasional dan lingkungan keamanan yang diinginkan, dengan memainkan peran yang lebih proaktif dalam mencapai perdamaian, stabilitas dan kemakmuran masyarakat internasional sebagai Kontributor Proaktif untuk Perdamaian berdasarkan pada prinsip kerjasama internasional (Hornung, 2015).

Visi Shinzo Abe untuk kebijakan luar negeri telah sangat konsisten dan bertumpu pada tiga pilar, yakni sebagai promotor hukum dan norma internasional, pelindung dari dunia global, dan sekutu Amerika yang efektif. Kebijakan Shinzo Abe difokuskan kepada keamanan, dengan strategi keamanan nasional yang memprioritaskan (Przystup dan Tatsumi, 2015):

1. Mempererat dan memperluas kemampuan dan peran Jepang sendiri,
2. Mempererat aliansi dengan Amerika,
3. Serta mempererat diplomasi dan kerjasama keamanan dengan mitra untuk perdamaian dan stabilitas di masyarakat internasional.

Melihat dari kacamata neorealisme, kebijakan yang dikeluarkan oleh Cina dan Jepang memiliki karakteristik yang berbeda. Cina, melalui kebijakan Zona Identifikasi Pertahanan Udaranya, sesuai dengan prinsip realisme ofensif, yaitu *fear*, *self-help*, dan *power maximization*, karena ada pandangan bahwa negara yang memiliki kekuatan dan kapabilitas yang besar, akan berpikir dan bertindak secara ofensif terhadap negara lain (Mearsheimer, 2001: 32). Cina melihat nasionalisasi yang dilakukan Jepang pada tahun 2012 merupakan suatu ancaman, karena legitimasi Jepang akan Kepulauan Senkaku akan semakin kuat. Cina memberlakukan kebijakan Zona Identifikasi Pertahanan Udara tersebut sebagai perwujudan rasa takut, maka Cina berusaha menyaingi Jepang untuk legitimasi Kepulauan tersebut dengan meningkatkan anggaran belanja militer untuk memberlakukan zona tersebut. Realisme ofensif menganggap negara sebagai aktor yang memaksimalkan kekuatan yang agresif (Mearsheimer, 2001: 146). Pada prinsipnya, jika

Cina memiliki legitimasi untuk menjalankan kedaulatan atas Kepulauan Senkaku, tentu Cina akan semakin besar, baik dalam segi teritori, maupun kekuasaan atas sumber daya alam yang ada.

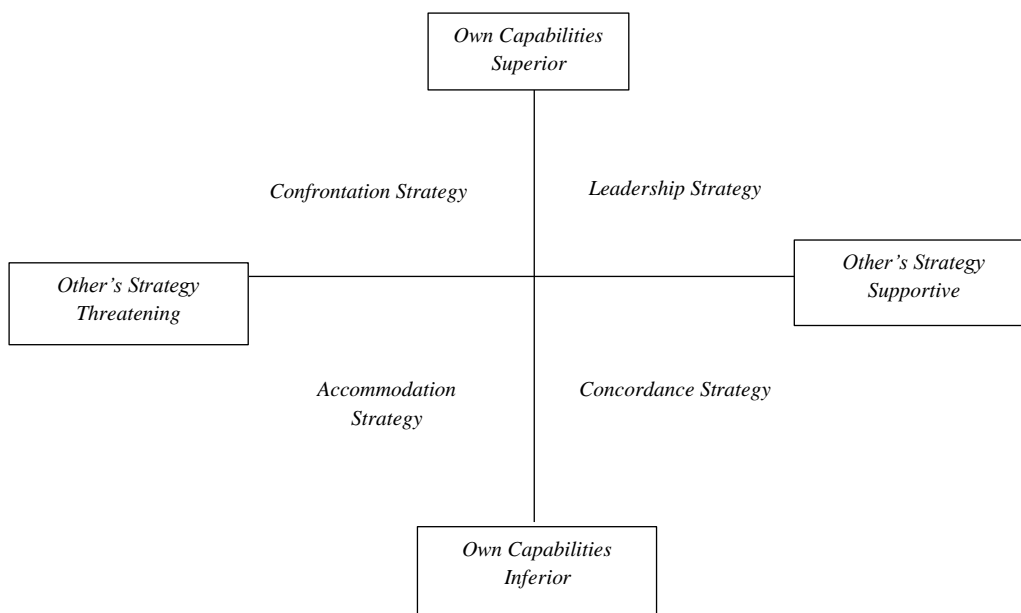
Sebaliknya Jepang, melalui kebijakan *non-recognition* dan *non-acceptance* merupakan tindakan yang tidak agresif. Waltz berpendapat bahwa sifat anarkis dari suatu sistem internasional mendorong suatu negara untuk mengambil kebijakan yang bersifat defensif dan moderat. Permasalahan utama dari suatu negara adalah bukan untuk memaksimalkan kekuatan, tetapi untuk mempertahankan posisinya di dalam sistem (Waltz, 1979). Kebijakan ini diambil Jepang untuk mempertahankan posisinya sebagai pemegang kedaulatan di Kepulauan Senkaku dan sebagai upaya untuk menjaga stabilitas wilayahnya. Dilema keamanan menjadi asumsi yang paling utama dalam konsep realisme defensif, karena dunia bersifat anarki, dengan tidak ada pemerintahan yang melingkupi, maka *survival* merupakan motif utama suatu negara. Maka dari itu, negara selalu berusaha untuk memaksimalkan tingkat keamanan nasional negaranya dari ancaman baik internal maupun eksternal. Kondisi ini yang menimbulkan dilema keamanan (Waltz, 1979: 126). Melihat intensi Cina yang kabur dan tidak bisa diprediksi, Jepang mengambil langkah defensif berupa meningkatkan kerjasama militer dengan sekutunya dan meningkatkan kemampuan militer negaranya sendiri. Hal ini dapat dilihat dari rencana untuk revisi artikel 9 konstitusi Jepang untuk militer negaranya, yang pasca Perang Dunia II hanya berfungsi secara penuh untuk defensif saja. Anggaran belanja militer Jepang yang meningkat, merupakan bentuk peningkatan kerjasama Jepang dan Amerika dan upaya Jepang meningkatkan kemampuan militernya. Kedua negara dalam hal ini juga sesuai dengan prinsip stimulus-respon, memberikan interaksi berupa aksi-reaksi. Cina memberikan aksi berupa menerapkan kebijakan Zona Identifikasi Pertahanan Udara yang memancing Jepang, sehingga Jepang memberikan respon berupa kebijakan untuk menanggapi kebijakan yang Cina keluarkan. Hubungan aksi-reaksi ini akan terus terjadi dan akan terus terulang sampai kedua negara mencapai kesepakatan. Respon yang dikeluarkan Jepang sepadan dengan stimulus yang diberikan, dan respon akan menyesuaikan dengan stimulus yang diberikan. Jepang berjaga-jaga dengan meningkatkan kerjasama militer dan meningkatkan kemampuan militer negaranya, dengan memprediksi perlahan langkah yang akan diambil oleh Cina. Respon yang Jepang

berikan juga sesuai dengan karakteristik Jepang sebagai negara yang damai, memberikan respon secara tenang namun tegas.

Berdasarkan prinsip dan strategi Shinzo Abe pada kebijakan luar negeri, kebijakan *non-recognition* dan *non-acceptance* berusaha untuk menjaga stabilitas keamanan di kawasan Asia. Bersama dengan negara-negara lain yang tidak mengakui zona yang diterapkan Cina, maka semestinya status Zona Identifikasi Pertahanan Udara Cina menjadi ilegal. Jepang berusaha untuk tidak meningkatkan ketegangan di wilayah Laut Tiongkok Timur supaya tetap terjaga stabilitas keamanan regionalnya (Takonai, 2017). Melalui kerjasama dengan Amerika yang juga semakin dipererat, Jepang melakukan langkah defensif dengan melakukan latihan militer gabungan dan berusaha untuk membangkitkan kembali militer Jepang dari pasifisme. Amerika tentu mendukung keinginan Jepang tersebut sesuai dengan prinsip Perjanjian Keamanan antara Jepang dan Amerika. Jika pada akhirnya Jepang melakukan amandemen terhadap artikel 9 konstitusi Jepang, Pasukan Bela Diri Jepang akan dapat berperang di luar wilayah Jepang dan akan membantu melindungi sekutu yang sedang terancam – sesuai dengan prinsip *collective self-defense*, dan hal tersebut merupakan salah satu hal yang ingin dicapai Abe melalui kebijakan keamanannya, yakni meningkatkan kemampuan negara sendiri, jika ke depannya dibutuhkan dalam menganggapi tindakan Tiongkok di Laut Cina Timur.

Adapun analisis dari Kebijakan Luar Negeri berdasarkan perspektif model strategi oleh Lovell memiliki empat faktor, yaitu: (1) struktur sistem internasional, (2) persepsi elit, (3) strategi negara lain, (4) kapabilitas yang dimiliki negara tersebut (Lovell, 1970). Sehingga dalam penelitian ini, struktur sistem internasional pasca perang dingin adalah multipolar, dengan persepsi elit dari masing-masing negara yakni saling menentang klaim dan kebijakan yang dikeluarkan satu sama lain. Cina menolak kebijakan yang dikeluarkan oleh Jepang dan mempertahankan klaimnya, dan sama halnya dengan Jepang yang juga menentang dengan tegas kebijakan Cina yang agresif tersebut. Strategi negara lain, bagi kedua sisi negara dinilai mengancam. Nasionalisasi Jepang mengancam posisi Cina sebagai pemegang klaim dan kebijakan Zona Identifikasi Pertahanan Jepang juga mengancam posisi Jepang sebagai negara berdaulat atas Kepulauan Senkaku dan keamanan wilayah regionalnya. Walaupun demikian, negara memiliki kapabilitas yang kuat dan hampir setara, yaitu sama-sama kuat dalam bidang ekonomi maupun militer, sebagaimana digambarkan skema adalah berikut:

Skema 1 – Corak Interaksi Antar Negara Menurut John P.Lovel



Sumber: Lovell, 1970

Dari sisi China, sebagai negara yang memiliki kapabilitas superior, menganggap bahwa strategi nasionalisasi Jepang akan Kepulauan Senkaku merupakan ancaman. Maka dari itu strategi yang sebaiknya dilakukan oleh Cina adalah strategi yang konfrontatif, melalui Zona Identifikasi Pertahanan Udara. Sebaliknya juga Jepang yang memiliki kapabilitas yang superior, dan dengan strategi kebijakan Cina yang mengancam, Jepang juga sama-sama untuk memberlakukan strategi yang konfrontatif. Secara singkatnya, *confrontation strategy*, negara X akan mencoba untuk mempertajam dan memfokuskan isu-isu yang berpotensi mengandung konflik kepentingan dengan negara Y, dan memaksa negara Y untuk memodifikasi posisinya melalui pengakuan terhadap superioritas dari kapabilitas negara X. Baik Jepang maupun Cina berusaha untuk memaksa satu sama lain untuk mengubah posisinya terhadap Kepulauan Senkaku dan mengakui kedaulatan negaranya. Melalui kebijakan peningkatan kerjasama Jepang dan Amerika juga secara tidak langsung menunjukkan fungsi militer yaitu *compellent power* (Amstutz, 1995), untuk memaksa Tiongkok menghentikan kebijakannya.

Simpulan

Zona Identifikasi Pertahanan Udara sebagai bentuk kebijakan yang diberlakukan Cina memang menuai kontroversi, karena dianggap berbeda dengan negara lain. Dikatakan bahwa Cina bertindak secara unilateral dan agresif yang melanggar hukum internasional. Namun kenyataannya, memang pemberlakuan Zona Identifikasi Pertahanan Udara akan selalu unilateral atau sepihak, dan tidak bisa juga dikatakan melanggar hukum internasional, karena memang tidak ada Hukum Internasional dan Organisasi Internasional yang memayungi dan mengatur perihal Zona Identifikasi Pertahanan Udara. Dalam hal ini, Cina memberlakukan Zona Identifikasi Pertahanan udara dan menjadikan kebijakan ini sebagai instrument legitimasi atas klaim kepemilikan Kepulauan Senkaku. Kebijakan Tiongkok merupakan kebijakan ofensif dan sesuai dengan faktor pendorong perumusan kebijakan luar negeri oleh Lovel, strategi pemberlakuan Zona Identifikasi Pertahanan Udara merupakan strategi yang konfrontatif.

Dalam merespon kebijakan luar negeri Cina, yaitu Zona Identifikasi Pertahanan Udara, Jepang tetap bersikap tenang namun tegas, sesuai dengan karakteristik negara Jepang yang penuh damai. Melalui kebijakan *non-recognized* dan *non-acceptance* yang diberlakukan Jepang, Jepang melarang seluruh perusahaan penerbangan untuk tidak memberikan rencana penerbangan dan memberikan identitas diri kepada Badan yang berwenang. Jepang berusaha untuk memaksa secara halus Cina untuk menarik kembali kebijakannya dan untuk menjaga stabilitas keamanan negaranya. Yang paling utama adalah untuk mempertahankan kedaulatan Jepang atas Kepulauan Senkaku. Respon yang diberikan Jepang sepadan dengan stimulus yang diterima, dan Jepang akan mengeluarkan kebijakan-kebijakan dan bertindak untuk ke depannya, sesuai kebutuhan. Jika dirasa Cina tidak bertindak agresif yang mengancam keamanan dan kedamaian di kawasan, maka Jepang juga akan bersikap tenang – juga sebagai upaya untuk menjaga hubungan antara kedua negara. Namun Jepang juga melakukan langkah defensif yang lebih maju untuk berjaga-jaga, dengan mempererat aliansi dengan sekutunya dan juga meningkatkan kemampuan militer negaranya.

Daftar Pustaka

- Amstutz, M. R. (2013). *International ethics: Concepts, theories, and cases in global politics*. Rowman & Littlefield.
- Baylis, J., & Smith S. (2005). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. 3rd edition. Oxford: University Press.
- Breuning, M. (2007). *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. New York: Palgrave MacMillan.
- Burchill, S. (2005). *Theories of International Relations Third Edition*. New York: Palgrave Macmillan.
- Collins, A. (2000). *The Security Dilemmas of South East Asia*. Basingstoke: MacMillan.
- Dutton, P.A. (2006). Caelum Liberum: Air Defense Identification Zones Outside Sovereign Airspace. *American Journal of International Law*. Diambil dari <http://litigationessentials. lexisnexis. com/ webcd/ app? Action=Document Display&crawlid=1&doctype=cite&docid=103+A.J.I.L.+691&srctype=smi&srcid=3B15&key=3f1650ee6e50c6da6f4c5bf1bf13a42a858>.
- Holsti, K. J. (1972). *International politics: a framework for analysis* (No. 327). Prentice-Hall.
- Hornung, J.W. (2015). Gauging Abe's Proactive Contributions to Peace. *Japan Times*. Diambil dari <http://www.japantimes.co.jp/opinion/2015/10/30/commentary/japan-commentary/gauging-abes-proactive-contributions-peace/#.WOnxVEWGO00>
- Jackson, R., & Sorensen, G. (1999). *Introduction to international relations: theories and approaches*. Oxford university press.
- Jensen, L. (1982). *Explaining foreign policy*. Prentice Hall.
- Jervis, R. (1978). Cooperation Under the Security Dilemma. *World Politics*. Vol. 30 (2). Cambridge University Press.
- Klare, M.T. (2001). *The Geopolitics of War*. Diambil dari <http://thenation.com/article/geopolitics-war>.
- Lovell, J.P. (1970). *Foreign Policy in Perspective: Strategy, Adaption, Decision Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc.
- Lynn-Jones, S.M. (1995). Offense-Defense Theory and Its Critics. *Security Studies* Vol. 4 (4). London: Frank Cass.
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The tragedy of great power politics*. WW Norton & Company.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2013). Statement by the Minister for Foreign Affairs on the announcement on the East China Sea Air Defense Identification Zone. *The Ministry of National Defense of the People's Republic of China*. Diambil dari http://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_000098.html.
- Morgenthau, H J., & Thompson, K.W. (1985). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 6th ddition. New York: Knopf.
- Morgenthau, H.J. (1951). *In Defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy*. New York: University Press of America.
- Pattiradjawane, Rene. (2017). Ancaman Maritim Semakin Nyata. Diambil dari <https://kompas.id/baca/internasional/2017/03/20/ancaman-maritim-semakin-nyata/>
- Przystup, James., & Tatsumi Yuki. (2015). "The Foreign Policy of Abe Shinzo: Strategic Vision and Policy Implementation," ASAN Forum, February 5, 2015. Diambil

- dari <http://www.theasanforum.org/the-foreign-policy-of-abe-shinzo-strategic-vision-and-policy-implementation/>
- Rosenau, J. N., Boyd, G., & Thompson, K.W. (1976). *World Politics: An Introduction*. New York: The Free Press.
- Tempo. (2016). Jepang Protes Manuver China di Wilayah Sengketa. Diambil dari <http://www.tempo.co/read/news/2013/11/25/118532197/Jepang-Protes-ManuverCina-di-Wilayah-Sengketa>.
- Terra Nullius Defined. Diambil dari <http://www.nfsa.gov.au/digitallearning/mabo/tn01.shtml>.
- U.S. Energy Information Administration. (2014). *East China Sea*. Diambil dari https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/regions_of_interest/East_China_Sea/east_china_sea.pdf.
- Wagner, R. H. (2007). *War and the State: The Theory of International Politics*. Michigan: The University of Michigan Press
- Walt, S. M. (1998). International Relations: One World, Many Theories. *Foreign Policy*. Vol. 110 (Special Edition: Frontiers of Knowledge). Washington: The Slate Group.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- Welch, D.A. (2013). What's an ADIZ? Why the United States, Japan, and China Get It Wrong. *The Foreign Affairs*. Diambil dari <https://www.foreignaffairs.com/articles/east-asia/2013-12-09/whats-adiz>.
- Wicaksana, I.G.W. (2007). Epistemologi Politik Luar Negeri: A Guide to Theory Global & Strategis” *Jurnal Universitas Airlangga*. Vol.1 (2).
- Yani, Y. M. (2008). Perspektif-Perspektif Politik Luar Negeri: Teori dan Praksis. Ceramah Sistem Politik Luar Negeri bagi Perwira Siswa Sekolah Staf dan Komando Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara (Sesko TNI AU) Angkatan ke-45 TP 2008, Bandung, 14 Mei 2008. Diambil dari http://repository.unpad.ac.id/4381/1/perspektif_perspektif_politik_luar_negeri.pdf